KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 7 października 2013 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 460)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem projektowanej ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw jest wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. (sygn. akt K 1/08), stwierdzającego niezgodność z Konstytucją art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w części obejmującej słowa „nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe" oraz dostosowanie systemu prawa do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Podstawowym zamierzeniem ustawy jest zatem zastąpienie wadliwych zdaniem TK regulacji, rozwiązaniami zgodnymi z ustawą zasadniczą, a także z dyrektywą 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy.

Zgodnie z art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji, policjantowi zwalnianemu ze służby przysługiwał ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby przyznany na podstawie art. 33 ust. 3, nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe.

Trybunał Konstytucyjny podniósł, że prawo do corocznego płatnego urlopu – jako gwarantowane konstytucyjnie – nie może być arbitralnie ograniczone. Odnosi się to również do rekompensaty pieniężnej za niewykorzystany urlop. Co więcej, prawo do ekwiwalentu z tytułu niewykorzystanego urlopu jest prawem majątkowym policjanta i stąd jego ograniczenie powinno odpowiadać wymogom płynącym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tak samo rzecz się ma z czasem wolnym od pracy, a w przypadku policjantów – czasem wolnym od służby. Zdaniem Trybunału prawo do rocznego płatnego urlopu, o którym mowa w art. 66

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-93-40, fax 22 694-91-06, e-mail: mandyli@nw.senat.gov.pl

ust. 2 Konstytucji ma charakter bezwarunkowy. Rekompensata pieniężna za niewykorzystany urlop jest w konsekwencji koniecznym substytutem otrzymywanym w miejsce urlopu.

Przyznanie tegoż ekwiwalentu wyłącznie za okres 3 lat kalendarzowych poprzedzających zwolnienie ze służby naruszało nie tylko standardy konstytucyjne w postaci zasady lojalności państwa względem obywateli czy zasady poszanowania praw nabytych, ale także budziło poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE prawo do corocznego płatnego urlopu, gwarantowane obecnie przez art. 7 dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (a wcześniej – art. 7 dyrektywy Rady nr 93/104/WE), zostało uznane za zasadę wspólnotowego prawa socjalnego o szczególnej wadze, od której nie może być odstępstw i której wprowadzenie w życie przez właściwe władze krajowe może być dokonane wyłącznie w granicach wyraźnie wytyczonych dyrektywą (tak m.in. wyroki w sprawach C – 173/99 BECTU oraz C – 342/01 Merino Gómez). Skoro prawo europejskie nie przewiduje w tym zakresie żadnego zróżnicowania, to rozwiązania krajowe odmawiające (całkowicie lub choćby częściowo) niektórym funkcjonariuszom prawa do ekwiwalentu pieniężnego za urlop, z którego owi funkcjonariusze nie mogli skorzystać przed zwolnieniem ze służby, pozostawały w sprzeczności z normami wspólnotowymi.

Ustawodawca zniósł ograniczenia wynikające z art. 114 ust. 3, jak i art. 114 ust. 4 ustawy o Policji polegające na uzależnieniu prawa do ekwiwalentu od podstaw prawnych zwolnienia ze służby, a uchwalone zmiany zostały rozszerzone na przepisy ustaw znajdujących zastosowanie do strażaków oraz funkcjonariuszy SG, BOR, ABW i AW, CBA, SKW i SWW, gdy negatywnie rzutowały na uprawnienia zwalnianych funkcjonariuszy w przypadku wystąpienia określonej przyczyny zwolnienia. Nowelizacja przepisów zaproponowana w art. 2–7 współgra ze zmianami wprowadzanymi w ustawie o Policji i niewątpliwie jest celowa dla wypełnienia standardów wywodzonych z art. 66 ust. 2 Konstytucji, a ponadto dla realizacji obowiązków, jakie ciążą na państwie polskim z racji członkostwa w UE.

Nowelizacja ustaw wskazanych w art. 1–8 prowadzi do zniesienia dwojakiego rodzaju ograniczeń, jeżeli chodzi o prawo do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu niewykorzystanych urlopów wypoczynkowych, urlopów dodatkowych (o ile dana ustawa je przewiduje) oraz z tytułu służby pełnionej w czasie wolnym od służby.

Po pierwsze, uprawnienia funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych nie będą ograniczane ze względu na upływ określonego czasu od momentu powstania tychże uprawnień.

Po drugie, intencją ustawy jest przyznanie funkcjonariuszom prawa do ekwiwalentu pieniężnego także w tych wypadkach, w których jak do tej pory ustawodawca całkowicie lub częściowo odmawiał im tego uprawnienia z uwagi na wystąpienie konkretnej przesłanki uzasadniającej zwolnienie ze służby.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa jest efektem prac nad senackim projektem ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk nr 387).

I czytanie projektu ustawy miało miejsce 8 maja 2012 r. na posiedzeniu sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych. Projekt ustawy został skierowany do podkomisji.

W dniu 28 sierpnia 2013 r. Komisja postanowiła o przyjęciu sprawozdania, w którym wnioskowała o przyjęcie projektu ustawy z wniesionymi przez Komisję poprawkami. Jedną poprawką redakcyjną oraz jedną polegającą na wyłączeniu z projektu ustawy zmian dotyczących ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych i włączeniu ich do tzw. dużej nowelizacji tejże ustawy (druk 1278). Komisja przedstawiła także jeden wniosek mniejszości. Jego celem było przyznanie zwalnianym ze służby strażakom prawa do ekwiwalentów za urlopy dodatkowe i za czas wolny od służby, w celu zrównania tych uprawnień z uprawnieniami przysługującymi funkcjonariuszom innych służb.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono 2 poprawki. Polegały one na przyznaniu strażakom omówionych wyżej uprawnień, zawartych we wniosku mniejszości. W III czytaniu poprawki nie zostały przyjęte. Sejm uchwalił ustawę na 50. posiedzeniu w dniu 27 września 2013 r., odrzucając zgłoszone w II czytaniu poprawki.

III. Uwagi szczegółowe

Ustawa nie budzi zastrzeżeń legislacyjnych.

Beata Mandylis
Główny legislator